

TESIS
350

Universidad del Salvador

Doctorado en Relaciones Internacionales



**Tutor de la tesis doctoral:
Dr. Raúl Bisio**

UNIVERSIDAD
DEL SALVADOR

2008

I N D I C E

C O N T E N I D O	PAGINA
INTRODUCCIÓN.....	1
I. LOS PROCESOS DE INTEGRACIÓN REGIONAL	
Aportes teóricos sobre integración.....	6
Globalización y Regionalización.....	12
Rol del Estado en la Globalización.....	17
Proceso de integración.....	20
Relación Argentina - Brasil.....	22
Integración económica.....	25
Integración social y cultural.....	27
Integración latinoamericana: MERCOSUR.....	28
Características del proceso de integración.....	33
II. MERCOSUR	
Origen y objetivos.....	41
Estructura orgánica.....	43
Organos laborales.....	50
Institucionalidad del MERCOSUR.....	62
Normas sociolaborales.....	62
Dificultades por las que atraviesa el proceso de integración.....	64
III. POLITICAS ECONOMICAS EN EL MERCOSUR	
Políticas macroeconómicas.....	71
Comercio intra y extra regional.....	80
Unión aduanera.....	89
Política industrial.....	92
Inversiones.....	99
Infraestructura.....	103
Políticas económicas, integración y mercado común.....	105
IV. POLITICAS LABORALES EN EL MERCOSUR	
Incidencia de las políticas económicas sobre las políticas laborales.....	118
Políticas macroeconómicas y empleo.....	119

Políticas productivas.....	120
Políticas comerciales.....	123
Estrategia de desarrollo y diálogo social.....	124
Inversión y empleo de calidad.....	126
Fondos de Convergencia Estructural.....	127
Rol de las normas internacionales.....	129
Políticas activas de empleo.....	130
Armonización de políticas laborales.....	132
Asimetrías en la legislación laboral.....	136

V. ASIMETRÍAS EN EL MERCOSUR

Definición, alcance y clasificación.....	151
Asimetrías en los países del MERCOSUR.....	153
Medidas de asistencia.....	154
Convergencia de políticas.....	157
Asimetrías económicas.....	158
Asimetrías sociales.....	160
Principales indicadores sociales.....	161
Características de la población.....	166
Asimetrías sociales: riesgos y oportunidades para los países del MERCOSUR.....	173

VI. MERCOSUR – UE

Proceso de formación de la UE.....	180
Instituciones de la UE.....	190
Organismos laborales.....	191
Políticas sociales y laborales de la UE.....	194
Políticas de generación de empleo.....	198
Red EURES.....	221
Tampere y el marco legislativo comunitario.....	223
Inmigración, integración y empleo.....	224
Informe Conjunto sobre Empleo 2004 - 2005.....	227
Política industrial para la generación de empleo.....	228
Relanzamiento de la Estrategia de Lisboa.....	229
Políticas Estratégicas Comunitarias 2007 - 2013.....	230
Derechos de los trabajadores en el marco comunitario.....	233
Fuentes de financiación.....	235
Divergencias y convergencias entre las políticas laborales del MERCOSUR y de la UE.....	241
	247

CONCLUSIONES.....	259
-------------------	-----

INTRODUCCIÓN

La presente tesis doctoral aborda el tema de las *asimetrías*, especialmente aquellas relacionadas con el ámbito social de los países que integran el MERCOSUR y la incidencia de las políticas laborales para la solución de los principales problemas derivados de la pobreza y la desocupación.

En razón de ello, se partió del abordaje de la globalización y de la regionalización con el fin de contextualizar el tema, teniendo en cuenta que el MERCOSUR surgió como una respuesta a los cambios en el sistema internacional y recibió las influencias de estos procesos mundiales.

Por otra parte, se analizaron los conceptos de globalización y regionalización para dar una explicación de estos procesos, haciendo hincapié en la cooperación y en los procesos de integración como posibilidad de crecimiento de los países de menor desarrollo en el contexto latinoamericano.

Así como del rol del Estado en la globalización, donde se planteó el problema de la pérdida o no de la autonomía y la soberanía en función de su interrelación con otros Estados.

Con respecto a esto, surgió el análisis de las ventajas y desventajas de esta interdependencia entre los países que integran un bloque, para hacer una diferenciación entre los procesos de integración europeos, y los latinoamericanos que partieron de la ALADI para culminar en el MERCOSUR.

El estudio de la relación Argentina-Brasil, por su importancia en la conformación de este bloque, se hizo necesario para destacar su influencia en la integración latinoamericana, dándole relevancia al aspecto económico-social, el que no fue tenido en cuenta en los orígenes del MERCOSUR, ya que el proceso de integración tuvo metas netamente comerciales, constituyéndose en una unión aduanera imperfecta.

Esta relación fue estudiada en función de la necesidad que tienen estos países de establecer una integración económica a través de acuerdos comerciales intra y extra zona, que posteriormente dio paso a una integración social, a fin de alcanzar el desarrollo sustentable y la cohesión social, objetivos planteados en la constitución del MERCOSUR.

Asimismo, los enfrentamientos entre estos países por el liderazgo y la hegemonía regional fueron abordados en razón de la incidencia que tienen estos factores en la falta de acuerdos sobre las políticas a implementarse y en los lentos avances logrados para la consolidación de este bloque regional.

Al respecto, se estudiaron las asimetrías sociales producto de las desigualdades en el desarrollo de los países del MERCOSUR y de las políticas laborales para generar "trabajo decente" con el fin de disminuir la pobreza y la desocupación que afectan a los países de América Latina, tema que adquiere trascendencia por su significación en esta tesis.

Así, se estudiaron las asimetrías sociales de los países miembros del MERCOSUR: Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay y la incidencia de los procesos de integración para la superación de las mismas.

El estudio de las asimetrías sociales y la comparación de los indicadores más relevantes de los países involucrados tuvo la función de buscar las similitudes y diferencias entre los países del MERCOSUR y las características económico-sociales de la población.

En función de esto se presentó un cuadro de situación del proceso de integración en el contexto latinoamericano, específicamente en el MERCOSUR, que puso en evidencia cuáles son las asimetrías y las semejanzas convergentes entre los países, para establecer en qué medida la consolidación de este bloque puede facilitar la superación de los desequilibrios económico-sociales y lograr el desarrollo sustentable de estos países latinoamericanos en el marco regional.

Al mismo tiempo se consignó un breve estudio de las políticas económico-sociales implementadas en el período de análisis que se inició con la creación del MERCOSUR hasta el año 2006, donde se destacaron las asimetrías económicas y la incidencia de las políticas económico-sociales sobre las políticas laborales.

En relación a las políticas laborales, se abordaron las propuestas presentadas por los Ministros de Trabajo del MERCOSUR para la generación de trabajo decente, que ratificaron los derechos laborales presentados por la OIT y destacaron la función de las PYMES como creadoras de empleo genuino.

Se hizo referencia al rol de las normas internacionales como base para la determinación de las políticas de empleo en el desarrollo de este bloque regional; así como también, a las convergencias y divergencias entre las legislaciones de Argentina, Paraguay, Uruguay y Brasil con el fin de verificar las asimetrías en el ámbito laboral y la posibilidad de lograr la armonización normativa.

Por último, se analizaron las políticas laborales implementadas por la UE, la financiación de proyectos y las políticas sobre PYMES para la generación de trabajo genuino, a fin de establecer su factibilidad en el contexto regional, teniendo en cuenta las similitudes y diferencias entre ambos bloques.

Este estudio tuvo como fundamento la verificación de la hipótesis de esta tesis doctoral que establece que: *“las asimetrías sociales en los países del MERCOSUR se agudizan frente a un proceso de integración que no contemple políticas laborales para revertir la pobreza y la desocupación y que no contribuya a promover un desarrollo económico-social sustentable para la región”*.

“La formulación de políticas conjuntas favorece la integración y la superación de las asimetrías sociales”.

Así, los interrogantes a responder apuntaron a destacar:

- a) ¿Es posible lograr un desarrollo sustentable de los países del Cono Sur a través del MERCOSUR?.
- b) ¿Cuáles han sido los impedimentos que han hecho que el MERCOSUR se constituya solamente en una unión aduanera imperfecta y avance lentamente hacia la constitución de un mercado común?.
- c) ¿Se pueden alcanzar la cooperación y la integración con los países de la región sin la preeminencia de un país sobre otro?.
- d) ¿Se pueden superar las asimetrías sociales de los países que lo integran con la implementación de políticas económico-sociales y laborales conjuntas?.
- e) ¿Qué capacidad tendrá el MERCOSUR para la elaboración de políticas laborales en el ámbito regional?.
- f) ¿Podrán tomarse como modelo las políticas de empleo implementadas en la UE?.

Así, esta tesis centró su atención en 3 aspectos: 1) las políticas laborales elaboradas en el MERCOSUR, 2) las asimetrías sociales de los países que lo integran, 3) la posibilidad de implementar políticas laborales llevadas a cabo con buenos resultados por la UE.

Con relación al primero, cabe aclarar que se analizaron solamente las políticas propuestas en las Comisiones de Trabajo del MERCOSUR y por los Ministros de Trabajo de los países miembros.

Mientras que se dio especial atención a las asimetrías sociales por ser las que han tenido un mayor interés en el bloque ante la persistencia de desequilibrios económico-sociales que han interferido en la consolidación del proceso de integración.

En tanto, las políticas laborales de la UE estudiadas fueron las presentadas en la Comisión Europea y aprobadas por el Parlamento Europeo, a fin de verificar su factibilidad y la posibilidad de aplicarlas en el contexto latinoamericano.

Para la recolección de datos se buscó documentación oficial proveniente de los órganos laborales del MERCOSUR (Subgrupo N 10, Reuniones de Ministros de Trabajo, Secretaría Administrativa, Grupo Mercado Común, etc.), y de la UE (Comisión y Parlamento Europeo), así como de otros organismos encargados de elaborar las políticas laborales que fueron presentadas en ambos bloques.

Se recurrió además a otras fuentes de información como bibliografía especializada en el tema, páginas de Internet, organismos especializados (Cancillería, Comisión Europea de Madrid, INTAL, CARI), concurrencia a seminarios, conferencias y grupos de trabajos relativos al tema.

Las *asimetrías* sociales fueron abordadas mediante el análisis cuantitativo de las variables: pobreza, desocupación, educación, nivel sanitario, empleo, etc.

Además, se recurrió a los índices elaborados por el INDEC, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, en su Informe sobre Desarrollo Humano 2006, CEPAL y la Secretaría del MERCOSUR, de los países seleccionados: Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay.

Para el análisis de los datos se tomaron los países del MERCOSUR como unidades de análisis en el período 1991-2006, y se compararon los índices de acuerdo a las variables económico-sociales indicadas con anterioridad, para obtener las divergencias entre estos países con el fin de establecer las conclusiones respectivas.

Se elaboraron cuadros y gráficos para presentar más claramente los índices consignados en el estudio de las asimetrías sociales.

Esta investigación utilizó el método comparativo para el abordaje de las políticas laborales.

En cuanto al análisis de los datos, se compararon las políticas laborales tanto en el MERCOSUR como en la UE para detectar las divergencias y convergencias, teniendo en cuenta las diferencias entre ambos procesos de integración.

En función de una mejor exposición del tema a desarrollar, el trabajo fue dividido en capítulos siguiendo un abordaje sistémico, por lo que el Capítulo I hizo alusión a las teorías de RRII, tanto del conflicto como de la cooperación, especialmente de estas últimas, que juntamente con las teorías de la interdependencia sirvieron de fundamento a los procesos de integración que tuvieron lugar principalmente en Europa.

En el Capítulo II se enunciaron los objetivos, la estructura interna del bloque y los organismos económico-sociales encargados de establecer las políticas y programas para alcanzar la superación de los conflictos sociales, especialmente la pobreza y la desocupación, problemas comunes a los países latinoamericanos que integran el MERCOSUR.

En el Capítulo III se abordaron las políticas económico-sociales en las que surgió este bloque y que dieron fundamento a los principios de su creación y a su evolución posterior para revertir los desequilibrios producidos por estas políticas, buscando una convergencia que permita solucionar los conflictos sociales derivados de estas políticas económicas, con la promoción de las PYMES como generadoras de empleo genuino.

En función de esto, en el Capítulo IV se analizaron las políticas laborales y la incidencia de las políticas económico-sociales, teniendo en cuenta además, la influencia de las políticas macroeconómicas, productivas y comerciales para lograr una estrategia de crecimiento económico y social.

Así como, el rol de las normas internacionales para la protección de los derechos laborales, la creación de organismos supranacionales, la generación de empleo genuino, la armonización de las políticas laborales en el MERCOSUR y la financiación de proyectos que promuevan el empleo a través de Fondos Estructurales, a fin de enfocar el problema del

desempleo, del “dumping social” y la superación de las *asimetrías* económico-sociales de los países miembros.

En el Capítulo V se definieron, las *asimetrías* económico-sociales y se realizó un análisis estadístico de los principales indicadores, para establecer las características demográficas, habitacionales, laborales, educacionales y económicas de los países miembros, especialmente, los desequilibrios y vulnerabilidades para alcanzar un desarrollo económico sustentable.

En el Capítulo VI se plantearon las diferencias y convergencias entre el MERCOSUR y la UE, teniendo en cuenta que el bloque europeo puede brindar un modelo para América Latina y una base de sustentación a las políticas elaboradas por los países latinoamericanos para la consolidación del proceso de integración, pero considerando que también hay elementos diferentes entre ambos procesos, relacionados con el crecimiento alcanzado por los países desarrollados, la ubicación en el contexto internacional y los fundamentos que dieron origen a la creación de ambos bloques.

En razón de lo anteriormente expuesto, se buscó dar una respuesta a los interrogantes que se formularon en la hipótesis sobre la posibilidad de los países del Cono Sur de lograr un desarrollo sustentable a través del MERCOSUR, la superación de las asimetrías sociales con la implementación de políticas conjuntas, la integración de los países de la región sin la preeminencia de un país sobre otro y el logro de los objetivos fijados para la creación del bloque, con el fin de constituirse en un mercado común superando la calificación de unión aduanera imperfecta.



USAL
UNIVERSIDAD
DEL SALVADOR

I. LOS PROCESOS DE INTEGRACION REGIONAL

INTRODUCCIÓN

En primer lugar para el abordaje de los procesos de integración se hace necesario brindar una visión de los aportes teóricos que dieron sustento a las teorías realistas y a las teorías de la interdependencia e integración donde se aludió a los conceptos de conflicto y cooperación, al rol de Estado en la globalización, a los distintos tipos de integración: económica, social y cultural y a la integración latinoamericana, a fin de dar un marco conceptual que explique el contexto en el que surgió el MERCOSUR.

Aportes teóricos sobre integración

Los paradigmas dominantes en las relaciones internacionales, según Manuel Orozco¹ fueron cambiado con el paso del tiempo como resultado del ajuste de la realidad, pero también por la influencia de nuevas ideas; “específicamente los enfoques que dominaron los estudios internacionales, ya que el realismo y el neorrealismo, no representan en la actualidad un paradigma fundamental en el análisis del sistema internacional”.

Siguiendo los conceptos vertidos por Orozco, el proceso globalizador ha creado un mundo heterogéneo y complejo e interconectado, que ha dado espacio a otros enfoques teóricos: el institucionalismo “heredero del neoliberalismo y la teoría de la interdependencia que se separa del neoliberalismo, el constructivismo y el normativismo, la teoría crítica y el post-modernismo”.

Sin embargo, algunos autores señalan que la teoría realista aún conserva su influencia, especialmente en el análisis del conflicto.

Así, la teoría realista cuyo exponente más relevante es Kenneth Waltz², representante del realismo estructural, concibe la política internacional como una estructura que limita la conducta de los actores nacionales y sus interacciones y la forma en que estos pueden incidir sobre ella, manteniendo los principales supuestos del realismo clásico: los Estados como unidades racionales y autónomas, el poder como principal categoría analítica y la anarquía como categoría definitoria del sistema internacional; pero a diferencia del realismo clásico, centra su explicación en las características estructurales más que en las unidades que lo componen.

¹ Orozco, Manuel, Director del Centro América para el diálogo Interamericano, Washington DC., *La Teoría y Práctica de las Relaciones Internacionales a inicios del Siglo XXI*, Conferencia realizada en la Escuela de Relaciones Internacionales, Costa Rica, 20 de julio de 2001, pp. 6, 7.

² Waltz, Kenneth N., *Teoría de la Política Internacional*, Grupo Editor Latinoamericano, Bs. As., Argentina, 1988, pp. 16, 17.

Al mismo tiempo, establece dos postulados básicos: a) la posición de poder de un país depende de su territorio, su población, sus recursos, las fuerzas militares y su desarrollo industrial y tecnológico, b) la anarquía o ausencia de gobierno; por el que los Estados tienden a contrabalancear el poder de los países más fuertes a través del equilibrio de poder, único medio que limita su margen de acción.

En razón de ello, se destacan dos propiedades de la estructura que actúan como causa indirecta de la conducta de los Estados: la socialización y la competencia, las que en función de una maximización de los objetivos tienden a homogeneizarse.

La socialización, estimula las semejanzas de los atributos y de las conductas, y la competencia genera un orden cuyas unidades adaptan sus relaciones por medio de las decisiones y actos autónomos en función de los atributos de poder disponibles.

Pero la teoría estructural de Waltz no puede explicar los procesos de integración actuales, ya que esta teoría intenta explicar la continuidad en la política internacional por la persistencia de determinados patrones de conducta de los Estados.

Así, la creciente interdependencia económica, así como la creación de bloques comerciales significaron para Waltz, una ruptura con los presupuestos y premisas básicas del realismo, con relación a temas como la seguridad y el equilibrio de poder.

La conformación de esquemas de integración basados en la cooperación entre actores estatales, en vez de reflejar la continuación de fuerzas, su confrontación y los obstáculos en la búsqueda de seguridad y equilibrio de poder, constituye un cambio en esta tendencia, por la creciente interdependencia económica de los Estados y la creación de bloques comerciales.

La cooperación y más aún la integración se hallan ausentes en el esquema de Waltz, ya que para este autor sólo se puede hablar de una "interdependencia laxa"³.

Por otra parte, el neofuncionalismo, formulado por David Miltrany surgió como una adaptación de la teoría funcionalista, cuya preocupación fundamental fue asegurar la paz mundial y la transferencia de las funciones específicas del Estado a favor de las organizaciones supranacionales.

Esta transferencia de funciones técnicas con bajo contenido político significó un incremento de la interdependencia entre los Estados nacionales, donde las organizaciones supranacionales brindaron la posibilidad de solucionar los conflictos sin recurrir a la guerra; aunque Miltrany propuso la limitación de su poder para evitar que se conviertan en super Estados.

³ Orozco, Manuel, Director del Centro América para el diálogo Interamericano, Washington DC., *La Teoría y Práctica de las Relaciones Internacionales a inicios del Siglo XXI*, Conferencia realizada en la Escuela de Relaciones Internacionales, Costa Rica, 20 de julio de 2001, p. 9.

Así, el funcionalismo según Francesc Morata⁴ basó sus postulados en dos presupuestos básicos: 1) el avance de la interdependencia, 2) el apoyo de la ciudadanía a las organizaciones supranacionales funcionales.

El neofuncionalismo parte de la teoría pluralista que legitima el sistema político por la interacción de los grupos de interés y trata de explicar el proceso por el cual los actores políticos nacionales acuerdan transferir expectativas y acciones políticas a instituciones con competencia sobre los Estados preexistentes y que los afectan en mayor o menor grado.

Esta teoría acentúa el concepto de integración progresiva (spillover), por el cual se genera una dinámica económica y política conducente a niveles de integración superiores.

Sin embargo, los procesos políticos internos de los Estados nacionales quedan en un segundo plano y se pone el acento en los grupos de interés y en la burocracia comunitaria.

Por otra parte, la naturaleza de las relaciones interestatales abordada a través del concepto de "interdependencia compleja", cuyos principales exponentes fueron Robert Keohane⁵ (corriente transnacionalista) y Joseph Nye (neofuncionalista) estableció 3 características: 1) la aparición de múltiples canales de interconexión entre élites gubernamentales y no gubernamentales o transgubernamentales, entre actores estatales y no estatales y entre entidades transnacionales y actores privados, 2) la pérdida de importancia de seguridad militar como objetivo para los Estados, 3) la falta de relevancia de la fuerza militar para resolver conflictos económicos entre los miembros de una alianza, a pesar de que cada potencia pueda seguir empleando la amenaza de fuerza como forma de disuasión, teniendo en cuenta que el uso de la fuerza militar en una relación de interdependencia implica la ruptura de vínculos mutuamente beneficiosos en otras áreas.

A diferencia de las teorías clásicas, la teoría de la interdependencia considera el poder desde un ángulo no esencialmente militar, sino como control sobre los recursos o como potencial para controlar los resultados, ya que las fuentes de poder se han vuelto más complejas en virtud de la creciente interdependencia de la política internacional.

La relación entre poder e interdependencia analizada por Keohane y Nye se da a través de 2 conceptos: sensibilidad y vulnerabilidad; la sensibilidad se mide por el volumen y los efectos del costo de las transacciones entre los gobiernos y la sociedad, dentro de un marco político.

Mientras que, la vulnerabilidad tiene lugar por los costos en una situación creada, o sea, por la desventaja que sufre un actor por acontecimientos externos, que se producen aún después de haber modificado las políticas.

⁴ Morata, Francesc, *La Unión Europea. Procesos, actores y políticas*, Cap 3, *Teorías y enfoques del proceso de integración*, Ed. Ariel, Barcelona, España, 1998, pp. 88, 89.

⁵ Keohane, Robert O., *Poder e interdependencia: la política mundial en transición*, Grupo Editor Latinoamericano, Bs. As., Argentina, 1988, pp. 22 al 25.

En consecuencia, la interdependencia asimétrica se produce cuando los actores tienen el poder de actuar sobre los niveles de sensibilidad y vulnerabilidad de otros Estados; por lo que la negociación no es un proceso lineal, ya que supone un complejo y gradual esquema para compatibilizar los distintos intereses.

Asimismo, las relaciones de interdependencia implican costos, porque reducen la autonomía, ya que supone una situación de dependencia mutua no equilibrada, porque es difícil determinar a priori los costos y beneficios de este proceso.

Por el contrario, la competencia es un elemento constante en la política internacional, lo cual no garantiza amplios beneficios netos para las partes involucradas, aunque la naturaleza conflictiva de estos procesos es radicalmente diferente a la estructura internacional anterior a la globalización.

La teoría de la interdependencia compleja de Keohane y Nye alude a la importancia de los factores políticos en la superación de las *asimetrías* entre los Estados, al sostener que las probabilidades de llegar a acuerdos que supongan no sólo beneficios absolutos sino también comparativos, depende de la posición negociadora de cada Estado, donde el Estado más débil debe procurar una reducción de sus vulnerabilidades estructurales mediante el fortalecimiento de su posición en las negociaciones con otros Estados.

Al respecto, Mónica Salomón⁶ señala que es Keohane el artífice del acercamiento entre el neorrealismo y el neoliberalismo, cuestionando el “estatocentrismo” del modelo realista al señalar que en un mundo cada vez más interdependiente, las teorizaciones basadas en la preponderancia del Estado-nación son juzgadas como insuficientes para describir y explicar la realidad internacional.

La reformulación del realismo en neorrealismo que tuvo a Kenneth Waltz como máximo exponente, desarrolló una unidad de análisis que formuló una distinción entre la estructura y las conexiones de los elementos que integran esa estructura, y el cambio en el comportamiento de los Estados como resultado del cambio en el sistema internacional.

En consecuencia, este debate entre el neorrealismo y el neoliberalismo abarca 6 puntos: 1) la naturaleza y las consecuencias de la anarquía internacional, más significativas para los neorrealistas, 2) la cooperación internacional, más difícil de lograrse y mantenerse que los postulados sostenidos por los neoliberales, 3) los beneficios absoluto y/o /relativos, ya que para los realistas los Estados buscan mantener una posición de superioridad con respecto a los otros, aunque los neoliberales consideran que en definitiva a pesar de esto, prevalecerán los beneficios absolutos de quienes cooperen, 4) las prioridades de las metas estatales, coincidentes en ambos enfoques tanto en la seguridad como en el bienestar, se convierten en fines importantes, 5) las capacidades e intenciones; los neoliberales acentúan la influencia de las percepciones sobre las intenciones de los Estados para ser considerados aliados o enemigos, 6) el papel de los regímenes y las instituciones; relevante para los neoliberales, a fin de promover la cooperación y evitar la anarquía.

⁶ Salomón, Mónica, *La Teoría de las relaciones internacionales en los albores del siglo XXI: diálogo, disidencia, aproximaciones*, Revista Electrónica de Estudios Internacionales, 2002, pp. 9, 10.

En razón de ello, el constructivismo que tiene a Alexander Wendt como el autor más representativo de esta corriente, se constituyó en una alternativa válida entre ambas posturas, ya que hizo hincapié en las estructuras sociales, incluyendo las que regulan las interacciones internacionales y en el tratamiento de los factores socio-cognitivos.

Así, Wendt considera que la acción estatal está condicionada por la estructura (anarquía y distribución del poder) o por el proceso (interacción y aprendizaje) y por las instituciones, lo que permite explicar la formación de las identidades e intereses de los actores y el papel de las instituciones en la cooperación y el conflicto en el sistema internacional.

Mientras que, Jorge Abel Rosales Saldaña⁷, introduce el concepto de integración hegemónica, definiendo a la integración como un proceso creciente de interpenetración y armonización económica y de acciones políticas conjuntas que sirven para mejorar las condiciones sociales; por lo que la integración hegemónica apunta a consolidar y a profundizar las desigualdades en las relaciones de dominación preexistentes o se constituye en un proceso de integración subordinada, donde interactúan economías desarrolladas y subdesarrolladas altamente asimétricas.

Así, en las sociedades internacionales el intercambio económico crea intereses comunes y a la vez competitivos; estos intereses comunes lanzan a las élites empresariales hacia una mayor integración y a la creación de áreas regionales de libre comercio.

Esta comunidad de intereses entre los países que aspiran a integrarse se hace posible por la armonización y la coordinación de las políticas económicas, el diseño e implementación de programas comunes y la creación de organismos comunitarios, necesarios para todo proceso de integración.

En razón de ello, Saldaña considera que en este proceso deben estar presentes 4 elementos: 1) homogeneidad del grupo, 2) comunidad de intereses, 3) voluntad política, 4) un modelo adecuado.

Al mismo tiempo, coincidiendo con la postura de Mabel Laredo⁸ hace referencia a la heterogeneidad y a las *asimetrías* entre los países como elementos adversos para la integración, por lo que la integración entre desiguales profundiza esas desigualdades y puede conducir a una integración hegemónica con un bajo nivel de distribución de los beneficios.

Por otra parte, Luis Xavier Grisanti⁹ elabora una clasificación de los procesos de integración a través de 3 perspectivas: 1) la perspectiva realista, que considera que América Latina es una parte del ajedrez geopolítico y económico del contexto internacional, donde

⁷ Rosales Saldaña, Jorge Abel, *Los actores de la integración neoliberal*, Departamento de Estudios Ibéricos y Latinoamericanos, Universidad de Guadalajara, México, pp. 5, 6.

⁸ Laredo, Mabel, *Globalización y regionalización*, Rosario, Argentina, 2001, pp. 422, 423.

⁹ Grisanti, Luis Xavier, *El interregionalismo trasatlántico: La asociación estratégica UE-América Latina*, Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe INTAL-BID, Bs. As., Argentina, 2004, p. 9.

las grandes potencias o regiones con poderío político, económico, tecnológico y militar quieren influir en los asuntos latinoamericanos en función de sus propios intereses hegemónicos.

Así, la globalización liderada por países, regiones y mega-corporaciones generadoras de nuevas tecnologías, convierte a América Latina en un subcontinente propicio para la ampliación de la esfera de influencia mundial; mientras que Latinoamérica, en este contexto y desde una posición crecientemente débil, debe luchar contra la rivalidad de las grandes potencias o mega-bloques económicos para defender su derecho al desarrollo económico y social.

2) la postura liberal, que es definida como un nuevo regionalismo, le permite a América Latina disfrutar de los beneficios de la globalización y de la sociedad del conocimiento, a través de la sustentación de instituciones democráticas sólidas, de economías de mercado eficientes y de regímenes de seguridad social eficaces.

Según esta visión, la libre circulación de bienes, servicios, capitales y personas entre países y regiones, facilitará con el apoyo de nuevas tecnologías, el logro de niveles superiores de ingreso y riqueza, tanto a las naciones y regiones post-industrializadas como a las pobres de América Latina y del resto del mundo.

3) la visión estructuralista, que considera que la globalización representa una nueva dependencia entre el Norte hiperindustrializado y el Sur subdesarrollado, donde las relaciones de dependencia no disminuyen sino que aumentan por la nueva división internacional del trabajo; los países y regiones más avanzados se concentran en la producción de servicios de alto contenido tecnológico, dejando a los países pobres la producción de materias primas y productos agrícolas, y en algunos casos, de productos manufacturados primarios de bajo valor agregado.

Sin embargo, tanto Grisanti como Russell y Tokatlian¹⁰ al tratar el tema de la integración no se circunscriben a categorizaciones estrictas, sino que establecen una combinación de ellas, adoptando una posición ecléctica frente a la complejidad de un fenómeno que no puede simplificarse ni analizarse en una sola de sus dimensiones.

Mientras que, autores como Rolando Franco y Armando Di Filippo¹¹ hacen una diferenciación entre la integración latinoamericana y los procesos que tuvieron lugar en el contexto hemisférico y mundial; enunciando los 5 rasgos que caracterizan a este tipo de integración 1) mayor cercanía, no sólo geográfica, histórica y cultural, sino también en los niveles de vida y de desarrollo alcanzado, 2) el respeto a las instituciones democráticas, 3) la descentralización de las estrategias de desarrollo y una mayor autonomía de los gobiernos subnacionales (provincial y local) para desarrollar iniciativas que contribuyan a la integración latinoamericana, 4) la decisión de establecer en los acuerdos, la integración

¹⁰ Russell, Roberto y Tokatlian, Juan Gabriel, *El lugar de Brasil en la política exterior argentina*, Ed. Fondo de Cultura Económica, Bs. As., Argentina, 2003, p. 8.

¹¹ Franco, Rolando y Di Filippo, Armando, *Las dimensiones sociales de la integración regional en A.L.*, Compilación, CEPAL, Santiago de Chile, 1999, p. 29.

económica y la formulación de políticas convergentes, 5) la intención de entrar a un mercado común a través del MERCOSUR, del Grupo Andino y del Mercado Común Centroamericano.

Sin embargo, Aldo Ferrer, Helio Jaguaribe¹² y Daniel García Holgado¹³ hacen hincapié en las influencias que recibió el contexto internacional con la globalización, para describir la aparición de otro proceso, la regionalización, que surgió como reacción ante el avance de la acumulación de capitales provenientes de los países desarrollados, que afectaron el desarrollo de los países periféricos y que dieron impulso a la integración, especialmente latinoamericana.

Por lo tanto, analizar la globalización y la regionalización permite determinar el contexto internacional en el que se desarrollaron los procesos de integración.

Globalización y regionalización

En función de una contextualización del marco externo en el que surgieron los procesos de integración, los autores que trataron este tema lo hicieron partiendo del proceso de globalización mundial, destacando que la regionalización se dio como una respuesta frente a la superioridad de los países desarrollados, o como una forma de poder insertarse en mejores condiciones en el nuevo escenario mundial.

David Held¹⁴ define a la globalización como un proceso (o una serie de procesos) que engloba una transformación en la organización espacial de las relaciones y de las transacciones sociales, evaluada en función de su alcance, intensidad, velocidad y repercusión, que genera flujos y redes transcontinentales o interregionales de actividad, interacción y ejercicio del poder.

Al mismo tiempo hace referencia a las múltiples relaciones que se establecen entre el contexto internacional y el ámbito nacional, señalando que “la globalización puede ubicarse en un continuo con lo local, lo nacional y lo regional, donde en un extremo del continuo están las relaciones sociales, económicas y las redes que están organizadas sobre una base local, nacional o ambas, y en el otro extremo, las relaciones sociales y económicas que se cristalizan en la escala más amplia de las interacciones regionales y globales”.

Por lo que la globalización implica una expansión de las actividades sociales, políticas y económicas transfronterizas, en la que los acontecimientos, decisiones y actividades en una región del mundo, pueden llegar a tener importancia para los individuos y las comunidades en regiones distantes del planeta.

¹² Ferrer, Aldo y Jaguaribe, Helio, *ARGENTINA y BRASIL en la globalización ¿MERCOSUR o ALCA?*. Fondo de Cultura Económica, Bs. As., Argentina, abril 2001, p. 16.

¹³ García Holgado, Daniel, *Estado Nación y globalización. Fortalezas y debilidades en el umbral del tercer milenio*, Ed. Ariel, Bs. As., Argentina, 1998, pp. 26, 27.

¹⁴ Held, David, *Transformaciones Globales, Política, Economía y Cultura*, Ed Oxford, 1999, pp. 49, 50.

Asimismo, subraya que “la regionalización puede denotarse por una agrupación de transacciones, flujos, redes e interacciones entre agrupaciones funcionales o geográficas de los Estados o de las sociedades”.

En tanto Aldo Ferrer y Helio Jaguaribe¹⁵, así como García Holgado¹⁶, caracterizan a la globalización como un proceso que contribuyó al crecimiento de los movimientos internacionales de capitales en la segunda mitad del siglo XX, que ha alcanzado muchas veces mayor importancia que el de otras variables de la economía mundial, como la producción, el empleo, las inversiones y el comercio.

Estos autores consideran que la desregulación de las transacciones financieras y la transformación de los mercados fue impulsada por la revolución informática, conformándose un megamercado de alcance mundial que no ha producido un aumento en la acumulación de capital productivo o social, ya que su influencia en este proceso ha tenido efectos indirectos sobre el comportamiento de la demanda de los consumidores (cotizaciones, tasas de interés y las políticas macroeconómicas de los Estados), pero no en la tasa de inversión real.

Por lo que el éxito de los países frente al proceso de globalización depende según Aldo Ferrer “de su capacidad para participar intensamente en las transacciones internacionales sobre la base de la integración interna y la puesta en marcha de los procesos endógenos de acumulación”; donde el cambio tecnológico refuerza los contenidos endógenos del desarrollo, por la pérdida de significación en el intercambio internacional de los productos primarios frente a los productos manufacturados.

Por su parte, Helio Jaguaribe establece 3 niveles para la clasificación de los países, teniendo en cuenta el poder e influencia que ejercen a nivel mundial: 1) EE.UU. y en menor medida la UE, (especialmente Alemania, Francia e Inglaterra) y Japón; 2) China, Rusia, India e Irán (Brasil potencialmente puede tener acceso a este nivel) con un mayor poder de autonomía interna; y 3) los demás países, con un nivel mayor de dependencia hacia EE.UU.¹⁷

El proceso de globalización constituye para Jaguaribe “la tercera ola”, con una fuerte concentración de las relaciones centro-periferia, donde además las empresas multinacionales norteamericanas, así como algunas europeas y japonesas, ejercen un poder superior a las empresas del resto del mundo por la posesión de innovaciones tecnológicas en sus economías de escala, con gestiones más eficientes, por el acceso a amplísimos mercados de capitales y a fuentes de financiación de bajo costo, que cuentan además, con la posesión de un régimen privilegiado de comercio internacional.

¹⁵ Ferrer, Aldo y Jaguaribe, Helio, *ARGENTINA y BRASIL en la globalización ¿MERCOSUR o ALCA?*, Fondo de Cultura Económica, Bs. As., Argentina, abril 2001, p. 17.

¹⁶ García Holgado, Daniel, *Estado Nación y globalización. Fortalezas y debilidades en el umbral del tercer milenio*, Ed. Ariel, Bs. As., Argentina, 1998, p. 27.

¹⁷ Jaguaribe, Helio *El nuevo orden mundial. Régimen unimultipolar*, Fondo de Cultura Económica, Bs. As., Argentina, 2001, pp. 70, 71.

También Daniel García Holgado¹⁸ considera que la globalización corresponde a la tercera revolución industrial o tercera ola, por la expansión y profundización de las relaciones sociales, económicas y políticas y la creciente interdependencia de las sociedades entre sí, promovida por el aumento de los flujos económicos, financieros y de comunicación que operan en tiempo real.

En su dimensión económica, la globalización, puede interpretarse como una expansión del capitalismo por la apertura de los sistemas económicos nacionales, el aumento del comercio internacional, la expansión de los mercados financieros, la reorganización espacial de la producción, la búsqueda permanente de ventajas comparativas y de competitividad, la innovación tecnológica, y al mismo tiempo, por la aparición de elevadas tasas de desempleo y por el descenso de las remuneraciones.

Así, la globalización limita las opciones de los actores nacionales, tanto de países pobres como ricos, y la aparición de tres tendencias que adquieren distinta magnitud a pesar de su simultaneidad, a saber: 1) la interdependencia entre todos los países, lo que se ha denominado la Aldea Global, 2) la transición hacia formas productivas posfordistas, 3) la hegemonía del capital financiero.

Elizabeth Jelin¹⁹ coincide con García Holgado al destacar que el proceso de globalización produjo un cambio substancial en la organización económica, social y política del sistema internacional, que afectó a los países periféricos, profundizando aún más los problemas estructurales que afectaban a sus economías.

Jelin acota además, que estas transformaciones tuvieron distinta repercusión en los países centrales que en aquellos menos desarrollados, lo que derivó en la profundización de las *asimetrías* de estos últimos, agudizando los problemas sociales derivados del incremento de la pobreza y la desocupación.

Mientras que, un informe de la CEPAL²⁰ puntualiza al referirse a la globalización, que este proceso no necesariamente supone beneficios equitativos para todos los Estados, por lo que resulta indispensable encontrar mecanismos que permitan compatibilizar el proceso de globalización con las políticas de regionalización llevadas a cabo por los Estados, a fin de que estos últimos puedan afrontar los efectos a menudo perjudiciales y distorsivos de este proceso.

Al respecto, Raúl Prebisch²¹ hace referencia a la dinámica de los países en vías de desarrollo, los que no pueden analizarse independientemente de su posición dentro de la economía mundial, donde sus procesos son cualitativamente diferentes a los de las naciones más avanzadas.

¹⁸ García Holgado, Daniel, *Estado Nación y globalización. Fortalezas y debilidades en el umbral del tercer milenio*, Ed. Ariel, Bs. As., Argentina, 1998, pp. 28, 29, 30.

¹⁹ Jelin, Elizabeth, *Ciudadanía, movimientos sociales y Mercosur*, CONICET, Bs. As., Argentina, 2001, p. 1.

²⁰ CEPAL, *La política exterior argentina*, Bs. As., Argentina, 1997, p. 18.

²¹ Prebisch, Raúl, *La teoría del desarrollo en los albores del siglo XXI*, Seminario organizado por la CEPAL sobre la obra Prebisch, Bs. As., Argentina, 2001, pp. 2, 4, 5, 8, 14, 16.

Esta visión de la economía mundial implica que las *asimetrías* internacionales que la caracterizan, tiendan a generar divergencias en los niveles de desarrollo, o al menos constituyen un fuerte obstáculo a la convergencia en el crecimiento económico entre los países desarrollados y los periféricos.

Asimismo, estas *asimetrías* se reflejan en primer lugar en las estructuras productivas, ya que en contraste con la estructura productiva de la periferia, especializada y homogénea, la de los centros es diversificada y heterogénea, donde el cambio tecnológico se origina en los países del centro y les permite una mayor capacidad de consumo, por lo que estos últimos tienden a concentrar las ramas de producción más dinámicas a nivel internacional.

La especialización de los países industrializados en productos “de alta elasticidad ingreso”, y de los de la periferia en aquellos de “baja elasticidad-ingreso” (materias primas y manufacturas), se refleja en las divergencias en los ritmos de crecimiento y/o en la aparición de problemas en la balanza de pagos, que son particularmente severos en los períodos de crisis, y crean una vulnerabilidad cíclica de los países en vías de desarrollo frente a los centros de la economía mundial.

La superación de estas *asimetrías* básicas del sistema internacional exige un cambio no sólo en la estructura económica internacional, sino también una transformación de las estructuras de los países periféricos, a través de “un desarrollo desde dentro”, porque la acumulación del capital humano, las capacidades tecnológicas propias y el desarrollo institucional son procesos esencialmente endógenos.

Mientras que, la alta vulnerabilidad de estos países frente a factores externos destacada por Prebisch, ha tendido a incrementarse con la creciente integración de la economía internacional; por lo que esta vulnerabilidad es el resultado de *asimetrías* básicas en el funcionamiento macroeconómico, en particular por el desarrollo financiero y por el grado de autonomía macroeconómica de estos países.

Así, clasifica a las *asimetrías* financieras en cuatro, a las que considera fundamentales: 1) el tamaño de los mercados financieros de los países en desarrollo y las presiones especulativas que enfrentan, 2) la naturaleza de las monedas en las cuales está denominada la deuda externa 3) las estructuras que proporcionan los mercados financieros y 4) el alcance de los mercados secundarios, ya que en los países en vías de desarrollo el gobierno y las grandes empresas que son los que pueden acceder a los mercados internacionales tienen mercados financieros incompletos, donde la integración financiera internacional es una integración entre socios desiguales.

Por lo tanto, las *asimetrías* macroeconómicas están asociadas, a las monedas de los países industrializados y a la naturaleza de los flujos de capital, con un carácter claramente procíclico; por lo que la intervención del FMI, aunque proporciona alivios coyunturales, está dirigida a garantizar la adopción de paquetes de austeridad durante las crisis en una economía de depresión.

Por lo que advierte, que esto genera efectos sociales por las fases descendentes de las crisis, que destruyen empleos y aumentan la incidencia de la pobreza; pero que cuando se retoma el nivel del PBI anterior a las crisis, no necesariamente se regresa a los niveles de desempleo o de pobreza anteriores a estas crisis, situación que caracterizó a los países latinoamericanos en las dos últimas décadas.

Así, Prebisch propone que las *asimetrías* del sistema económico internacional sean enfocadas con acciones en tres frentes: 1) por mecanismos que aceleren la propagación del progreso tecnológico desde el centro, con la transferencia de tecnología de ramas industriales “maduras”, y con la producción de materias primas a través de diferentes formas de “trato especial y diferenciado”, 2) por intermedio de las entidades financieras internacionales, con el fin de aumentar los márgenes con que cuentan los países en desarrollo para la adopción de políticas anticíclicas, contrarrestando la concentración del crédito y acelerando su desarrollo financiero, y 3) garantizando que la movilidad internacional de mano de obra reciba la misma atención que la movilidad internacional de capitales.

Frente al proceso de globalización, coincidente con la postura de Marcelo Matellanes,²² Prebisch sostiene que surge además, una regionalización como “la posibilidad efectiva por parte de los países de la región de pelear un lugar productivo, comercial y tecnológico orgánico en el marco de la economía global, la que dependerá de la lucidez estratégica, de la unívoca voluntad política, de la eficiencia económica y de la democratización dinámica de los países de la región para poder llevarla a cabo”.

Josep Ibañez²³ también se refiere al regionalismo latinoamericano, pero hace una diferenciación entre los términos regionalismo y regionalización, considerando al regionalismo como el proyecto y a la regionalización como el proceso.

El regionalismo comprende las iniciativas políticas de representantes gubernamentales para estrechar la cooperación política y económica entre Estados y los actores que forman parte de una misma región; mientras que el término regionalista corresponde al conjunto de proyectos políticos que surgen de la interacción entre actores estatales y actores no gubernamentales estatales y transnacionales, fundamentalmente empresas nacionales, grupos de presión y empresas transnacionales; en tanto, la regionalización es el conjunto de procesos de integración que se dan de forma efectiva en el interior de uno o varios ámbitos geográficos regionales con la intensificación de las relaciones entre actores estatales y no estatales que forman parte de una misma región.

Pero surge un interrogante sobre cuál es el rol del Estado en este proceso de globalización y cuál es la influencia que recibe del contexto regional y mundial, teniendo en cuenta la interdependencia compleja que se establece en el sistema internacional.

²² Matellanes, Marcelo, *Algunas reflexiones en torno al Mercosur*, Ed. Letra Buena, 1995, p. 201.

²³ Ibañez, Josep, *El nuevo regionalismo latinoamericano en los años noventa*, Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de España, 1999, pp. 3, 4.

Rol del Estado en la globalización

García Holgado²⁴ al referirse a la función del Estado-nación en la globalización califica a este proceso como la interdependencia creciente entre los países a nivel mundial, por el cambio en las formas productivas fordistas y posfordistas, y por el predominio del sector financiero, lo que provocó un impacto profundo en los Estados nacionales, coincidente con la crisis del Estado de bienestar, con el debilitamiento de su capacidad de integración social, de distribución, de pleno empleo y la reducción de una economía desnacionalizada, particularmente en las sociedades en desarrollo como las de América Latina.

Al mismo tiempo destaca que, “el Estado-nación y su soberanía sufren desde afuera la erosión de sus fuerzas por los procesos de transnacionalización en el orden interno, por la descomposición económica, la disolución social, la desestabilización política, y en los niveles regionales y locales por la segmentación de las sociedades y de los Estados nacionales”²⁵.

Con respecto a las crisis en la función que cumplía el Estado-nación, este autor advierte que su impacto puede ser abordado a través de tres dimensiones: 1) los cambios registrados en el Estado a nivel local y regional, 2) las crisis de representación en el sistema político, social y cultural, 3) la articulación del Estado con una sociedad civil más diferenciada y fragmentada, y la gobernabilidad democrática.

Por lo que las crisis desde el punto de vista económico se producen por el impacto regresivo que la globalización produce en la integración social, la consecuente concentración y la transnacionalización del ingreso, el desempleo estructural y la exclusión social.

Por otra parte, las políticas económicas aperturistas refuerzan las *asimetrías* entre los países que exportan capital y los que necesitan importarlo; pero esto se acentúa con el debilitamiento en las funciones de control por parte de los Estados, particularmente de los periféricos, dado su grado de dependencia de los grupos financieros transnacionales.

A esto se suman las limitaciones del Estado por la acción de los organismos supranacionales, lo que provoca la erosión interna y la pérdida de la autonomía e independencia decisional, de la capacidad de generar una integración social y por el debilitamiento en la configuración de la identidad nacional; lo que al mismo tiempo ha promovido el cuestionamiento del concepto de soberanía.

²⁴ García Holgado, Daniel, *Estado Nación y globalización. Fortalezas y debilidades en el umbral del tercer milenio*, Ed. Ariel, Bs. As., Argentina, 1998, pp. 37, 38, 39.

²⁵ Idem, pp. 10, 11, 12, 13.

Hedley Bull²⁶ al referirse a la soberanía de los Estados incluye a la soberanía interna, que constituye la supremacía sobre cualquier otra autoridad existente entre la población o en el territorio, y a la soberanía externa, que no representa supremacía, sino independencia de cualquier autoridad externa.

Daniel Colard²⁷ remarca que soberanía no significa que el Estado no esté sometido a reglas obligatorias que le son superiores, sino que no está sometido sin su consentimiento a ninguna autoridad ni organismo que le imponga una obligación.

Mientras que Esther Barbé²⁸ considera a la soberanía como la habilidad de cada entidad para ejercer un efectivo control sobre su territorio y para llevar a cabo sus objetivos en el ámbito nacional e internacional; así como, la capacidad para movilizar recursos para la consecución de objetivos determinados y para ejercer su influencia sobre el comportamiento de otros actores del sistema internacional.

Por otra parte, David Held²⁹ define la soberanía como la autoridad política en una comunidad que tiene el derecho indiscutible de determinar el marco de normas, regulaciones y políticas dentro de un territorio dado y a gobernar en consecuencia.

Asimismo, puntualiza que la soberanía de la nación-estado no ha sido por lo general cuestionada, ya que se ha asumido que el Estado controla su propio destino, sujeto solamente a los compromisos que debe asumir y a los límites que le imponen los actores, organismos y fuerzas que operan dentro de sus fronteras territoriales.

Sin embargo, advierte que la dinámica de la economía mundial, el rápido crecimiento de las relaciones transnacionales y los grandes cambios en la naturaleza del derecho internacional, pueden afectar no sólo su soberanía, sino también la gobernabilidad de los Estados nacionales, coincidiendo con la postura sustentada por Daniel García Holgado.

Por lo que destaca además, que la era contemporánea está marcada por una desterritorialización de la política, las reglas de juego y el gobierno, aunque también surgen nuevas formas como el regionalismo que pueden servir de alternativa para reforzar el poder de negociación de los Estados frente a la complejidad e interdependencia del sistema internacional.

Sin embargo, David Held³⁰ hace una diferenciación entre soberanía y autonomía, caracterizando a esta última como la capacidad real del Estado para actuar de forma

²⁶ Bull, Hedley, *The Anarchical Society*, New York, 1997, citado por Salomón, Mónica en *Teoría de la Relaciones Internacionales en los albores del siglo XXI: diálogo, disidencia, aproximaciones*, Revista Electrónica de Estudios Internacionales, 2002, p. 48.

²⁷ Colard, Daniel, *Teoría de la Relaciones Internacionales en los albores del siglo XXI: diálogo, disidencia, aproximaciones*, Revista Electrónica de Estudios Internacionales, 2002, p. 49.

²⁸ Barbé, Esther, *Relaciones Internacionales*, Ed. Tecnos, España, 1995, pp. 121, 126.

²⁹ Held, David, *Democracia, la nación-estado y el sistema mundial*, Ed. Alianza, 1992, pp. 178, 180.

³⁰ Held, David, *Democracia, la nación-estado y el sistema mundial*, Ed. Alianza, 1992, p. 41.

independiente en la articulación y en la consecución de los objetivos políticos nacionales e internacionales.

La autonomía para este autor es la capacidad de un Estado-nación para actuar libre de condicionamientos internacionales y transnacionales, y para alcanzar los fines establecidos; por lo que la producción, las finanzas y la capacidad de los Estados de controlar su política económica ha provocado una disminución de su autonomía, ya que la existencia de superpotencias y bloques de poder recortan su autoridad y su integridad, la posibilidad de determinar su política exterior y la persecución de ciertos intereses estratégicos, conforme al lugar que el Estado ocupe en el sistema internacional por las relaciones de poder que establece con otros Estados.

Este cambio en el contexto mundial ha dado origen según Russell y Tokatlian³¹, a una recategorización de la concepción tradicional del concepto de autonomía, ya que el proceso de globalización ha disminuido el poder de los Estados frente a la aparición de organizaciones transnacionales que le han restado protagonismo, especialmente a los países periféricos por el avance de los flujos de capital financiero, lo que ha influido en la determinación de su política interna.

Sin embargo, las posturas tradicionales enfocadas desde la perspectiva realista y neorrealista no tuvieron en cuenta que la autonomía guarda una relación directa no sólo con la posición de los países en la estructura de poder global y con la forma en que utilizan sus recursos de poder; sino también con las características internas de los Estados y su capacidad de relacionarse independientemente y en cooperación con otros.

En razón de esto, la cooperación con otros en un marco de creciente interdependencia les resulta más útil a estos países para afrontar problemas comunes y alcanzar propósitos complementarios, que establecer relaciones competitivas generadoras de conflictos.

Así, Russell y Tokatlian definen la autonomía como la capacidad y disposición de un país para tomar decisiones por voluntad propia con otros y para hacer frente en forma conjunta a situaciones y procesos que se dan dentro y fuera de las fronteras, poniendo el acento en el aspecto relacional y en la valoración de la búsqueda de objetivos comunes.

Por lo tanto, hacen hincapié en que la autonomía relacional es una condición necesaria para preservar y aumentar el bienestar y la seguridad de los países del Cono Sur; y se convierte al mismo tiempo en la estrategia más eficaz para disminuir las *asimetrías* de poder y establecer y ejecutar políticas que contribuyan al interés nacional de los Estados.

Asimismo, consideran que a través de la integración se puede lograr el fortalecimiento de las instituciones democráticas, al ayudar a los países menos desarrollados a hacer frente a los efectos negativos de la globalización, tanto desde el punto

³¹ Russell, Roberto y Tokatlian, Juan Gabriel, *El lugar de Brasil en la política exterior argentina*, Ed. Fondo de Cultura Económica, Bs. As., Argentina, 2001, pp. 97 a 103.

de vista económico-financiero, como en el de las nuevas amenazas a la seguridad, con lo cual se refuerza el poder de negociación de los Estados, su autonomía y su soberanía.

En función de esto, la defensa e incremento de los grados de autonomía de los países del Cono Sur no puede estar basado en políticas nacionales o subregionales de aislamiento, de autosuficiencia o de oposición, ya que la aparición de organizaciones y empresas transnacionales disminuye su margen de acción y puede poner en peligro su existencia y la gobernabilidad del sistema regional y mundial, por lo que se hace necesario lograr una integración en el ámbito regional que les permita a estos países una mejor posición en el contexto mundial.

Esta necesidad de los países de la región de lograr un espacio en el marco de la economía mundial a través de la integración, implica establecer la dimensión que adquiere el término integración.

Proceso de integración

Frente a las diferentes concepciones del término integración, surgieron autores como Vicente Guillermo Arnaud, Santiago Gonzalez Cravino, Rolando Franco y Armando Di Filippo, quienes destacaron la necesidad de una definición del término; ya sea consignando las características de la integración y de la cooperación, o enunciando los rasgos que presenta la integración latinoamericana, para diferenciarla de otras formas que se dieron en el contexto mundial.

En razón de ello, Arnaud³² define a la integración como la constitución de las partes a un todo, la unión a un grupo para formar parte de él, en alusión a la integración económica; aunque destaca que esta debe ser un medio y no un fin que permita alcanzar un mayor desarrollo económico sostenible, satisfacer mayores necesidades de consumo y contribuir a un mayor bienestar general; y al mismo tiempo, un medio para lograr mayores mercados, para incrementar el comercio, el empleo, una mejor calidad de vida, y al mismo tiempo, promover el progreso social y a un mayor poder de negociación.

Mientras que coincidiendo con Bela Balassa, hace la distinción entre integración y cooperación, considerando que la cooperación incluye acciones destinadas a disminuir la discriminación, como en el caso de los acuerdos internacionales sobre políticas comerciales; en tanto la integración comprende medidas conducentes a la supresión de algunas formas de discriminación, como la eliminación de barreras al comercio y la libre circulación de bienes y personas.

³² Arnaud, Vicente Guillermo, *Mercosur, UE, NAFTA y los procesos de integración regional*, Ed. Abeledo Perrot, Bs. As., Argentina, 1999, p. 22.

Bela Balassa³³ establece además los grados del proceso de integración a través de tres etapas: 1) zona de libre comercio, 2) unión aduanera, 3) mercado común.

Al respecto, subraya que en la zona de libre comercio los Estados Partes acuerdan suprimir las tarifas arancelarias y otras restricciones al comercio recíproco de bienes, pero conservando la autonomía con respecto al comercio con terceros Estados, y al mismo tiempo, se fijan plazos, condiciones y mecanismos de desgravación arancelaria.

En la unión aduanera los Estados participantes adoptan además frente a terceros países una política arancelaria común; por lo que Arnaud considera que para que exista una unión aduanera perfecta se deben reunir las siguientes condiciones: 1) eliminación completa de tarifas en los Estados miembros, 2) tarifa uniforme para las importaciones al exterior de la unión aduanera, 3) distribución de los ingresos aduaneros entre los miembros a través de un acuerdo unificado.

En el mercado común los países miembros que componen la unión aduanera tienen la posibilidad de libre circulación de personas, servicios y capitales, no hay aduanas internas ni barreras tarifarias entre los Estados Partes, con una política comercial y un arancel externo común.

Asimismo, la armonización de las legislaciones, la coordinación de las políticas macroeconómicas, el establecimiento de reglas comunes aplicadas de manera uniforme por los Estados participantes y por las personas físicas y jurídicas que habitan en ellos, generan normas que son fuente de derechos y obligaciones para unos y otros.

En tanto, Raúl Aníbal Etcheverry³⁴ enuncia las características del proceso de integración a saber: 1) no es un proceso cronológico lineal, ya que tiene acciones múltiples y paralelas hacia un fin común, 2) es irreversible, porque si bien se ha originado en los gobiernos, se está trasladando rápidamente a los operadores económicos y sociales, 3) es esencial para todos los países involucrados, 4) busca un equilibrio comercial dinámico, superando a la ALAC, 5) necesita ir eliminando rápidamente las *asimetrías*, 6) no puede evitar la flexibilidad, por el desequilibrio entre los países que lo integran, el dispar desarrollo económico, sus déficit fiscales, el proteccionismo y sus políticas económicas coyunturales, 7) está sujeto a plazos relativamente breves, y 8) la apertura económica se establece para promover la competitividad, no solamente para lograr el aumento de las exportaciones o de la inversión extranjera.

Por su parte, Jorge Mariño³⁵ completa esta enunciación destacando otras características de la integración regional: 1) los Estados soberanos son sujetos, 2) los Estados se integran en forma voluntaria y deliberada, 3) es un proceso gradual que debe avanzar en etapas, 4) las etapas deben ser cada vez más profundas y dispersas, por la

³³ Balassa, Bela, *El desarrollo económico y la integración*, Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos, México, 1965, p. 7.

³⁴ Etcheverry, Raúl Aníbal, *Integración y Sociedad en el Cono Sur. Las relaciones con el Mercosur y Chile. Integración americana y Mercosur*, Cap. 8, Ed. Espacio, Bs. As., Argentina, pp. 245, 246.

³⁵ Mariño, Jorge, *La supranacionalidad en los procesos de integración regional*, Mave Editor, España, 1999, pp. 112, 113.

necesidad de progresividad y convergencia, 5) se inicia con acercamientos económicos, pero lentamente, conforme a lo estipulado por los países miembros y va incluyendo temas sociales, culturales, jurídicos y políticos.

Mientras que, Luis Jorge Garay³⁶ hace referencia a la nueva estrategia de la integración que no solamente revaloriza la dimensión externa de la integración regional al pretender mejorar la articulación de las economías sociales en el mercado mundial, mediante la consolidación de un espacio económico ampliado, eficiente, competitivo y capaz de exportar al resto del mundo, sino que además, privilegia la oportunidad que brinda la convergencia de políticas económicas de los países miembros para mejorar su competitividad internacional.

Por su parte, Santiago Gonzalez Cravino³⁷ destaca con relación al proceso de integración que “la naturaleza de las transformaciones que han convulsionado la escena internacional, consolidan progresivamente la interdependencia de las políticas nacionales, comerciales y sociales, y obligan hoy en día al planteo de nuevos interrogantes: ¿para qué es la integración?, ¿cuáles serán las condiciones?, ¿a quiénes beneficia?; y en una situación como la de Latinoamérica, y específicamente en el Cono Sur, ¿qué podemos hacer sin perder el tren de la modernización y de la competitividad?; advirtiendo sobre la existencia de una serie de posibilidades inexploradas, que de ser aprovechadas oportunamente, pueden permitirnos superar viejas concepciones que nos resignaban al rol de administradores de la pobreza.

Por lo que, la integración latinoamericana se consolida con el MERCOSUR como bloque regional, donde la relación entre Argentina y Brasil como países más importantes del bloque adquiere especial relevancia.

Relación Argentina-Brasil

A pesar de que el MERCOSUR tenía como objetivo la integración, las desigualdades de desarrollo y poder entre los socios más importantes, Argentina y Brasil, produjeron inconvenientes que afectaron la rápida concreción de acciones tendientes no sólo a crear un área de libre comercio e integración aduanera, sino también en la generación de políticas y legislaciones conjuntas que profundizaran el proceso de integración.

Santiago Gonzalez Cravino³⁸ al referirse a la relación entre Argentina y Brasil, destaca que la decisión de integrarse económicamente data del año 1988, con el Programa de Integración Comercial Argentina-Brasil (PICAB), pero aclara que en el mismo, no se

³⁶ Garay, Luis Jorge, *Regionalismo abierto e integración en las Américas*, Ed. Nuevohacer, Grupo Editor Latinoamericano, Bs. As., Argentina, 1997, p. 91.

³⁷ González Cravino, Santiago, *Globalización, Integración y Cohesión Social. El caso Mercosur*, Bs. As., Argentina, 1999, Cap. II, pp. 49, 50.

³⁸ Idem, p. 59.

consideró la incorporación de nuevos socios, aunque Uruguay y Paraguay contemplaron la posibilidad de integrarse como una necesidad vital por tratarse de países chicos.

Mientras que, Roberto Bouzas³⁹ aclara que no todos los miembros del MERCOSUR participaron del proceso de integración con los mismos objetivos, aunque no eran inconsistentes entre sí; acotando que para que no se frustrara el proceso de integración este debería adecuarse a los cambiantes objetivos de la política como instrumento de administración de las divergencias emergentes.

Estas divergencias entre Brasil y el resto de los miembros del bloque, especialmente Argentina y Uruguay, con acuerdos comerciales de alcance regional, se contraponía con los objetivos brasileños relacionados con el comercio y el estímulo a la inversión interna.

La inadecuada identificación de prioridades, es para este autor, generador de estas crisis, ya que no se encararon acciones tendientes a la implementación del arancel externo común, la mejora en la coordinación y en la conducción de las negociaciones externas y en el tratamiento de los impactos sectoriales derivados de turbulencias macroeconómicas.

En razón de ello, el MERCOSUR no se convirtió en un fin en sí mismo, sino en un instrumento para mejorar el bienestar de los países miembros a través del estímulo del crecimiento económico y de la promoción de una mejor inserción de la región en la economía mundial, pero el problema clave no es que se trate de una unión aduanera imperfecta, sino que también se convirtió en una precaria zona de libre comercio por la falta de una normativa y la inestabilidad en las reglas de acceso a los mercados.

En consecuencia, los principales dilemas del bloque regional no pasan sólo por la forma que adquiere el proceso de integración, sino también por la calidad y la credibilidad y efectividad de los compromisos asumidos por los países que lo integran.

Por su parte, Roberto Russell y Juan Gabriel Tokatlian⁴⁰ si bien advierten sobre los conflictos por los que transitó la relación entre Brasil y Argentina, destacan que las *asimetrías* de poder entre estos países no impiden la ejecución de un proyecto estratégico común, pero sí obligan a los más poderosos, y en este caso especialmente a Brasil, a autorestringirse y a dar muestras claras y persistentes de vocación comunitaria.

Asimismo, puntualizan que la “relación argentino-brasileña seguirá por un largo tiempo signada por la ambigüedad, entre la rivalidad y una aspiración de amistad irrealizada”.

³⁹ Bouzas, Roberto, *MERCOSUR: ¿Crisis económica o crisis de la integración?*, Foro de Política, Los Nuevos Desafíos para la Integración Regional, CEI, Bs. As., Argentina, 02 y 03 de octubre de 2002, pp. 3, 4, 5, 6.

⁴⁰ Russell, Roberto y Tokatlian, Juan Gabriel, *El lugar de Brasil en la política exterior argentina*, Ed. Fondo de Cultura Económica, Bs. As., Argentina, 2003, p. 114.

Sin embargo, Juan Mario Vacchino⁴¹ considera que hubo 3 tipos de problemas en la integración latinoamericana en razón de que: 1) para las políticas nacionales de desarrollo la integración no era una prioridad sino una cuestión secundaria, 2) había una falta de correspondencia entre el modelo utilizado y las condiciones estructurales de la realidad, 3) la política de integración podría impactar en las heterogeneidades y disparidades de los países de la región, afectando su soberanía.

Al respecto, Benjamín Coriat⁴² establece la necesidad de realizar políticas conjuntas entre los países del MERCOSUR, especialmente con el “socio mayor”, reconociendo la superioridad brasileña, pero llevando a cabo acciones que traten de ir neutralizándola a largo plazo, “pues los tiempos en que se pensaba la posibilidad de una regulación nacional autónoma y de una gestión individual-nacional de la inserción internacional ya pasaron”; teniendo en cuenta que, “en el caso de la Argentina, el desafío es sin duda el MERCOSUR”, por lo que, “sus países vinculados deben superar las dificultades políticas e institucionales, porque la regionalización de la política industrial, tecnológica y de ciencia y técnica, es la única forma de defender la posibilidad de un fuerte y ampliado mercado interno”.

En tanto, Ferrer y Jaguaribe⁴³ coinciden en que la necesidad de crear un espacio interregional entre Argentina y Brasil contribuyó al éxito del proceso de integración, pero que además entraron en juego otros requisitos como: la autodeterminación de los Estados miembros, la convergencia de las estrategias nacionales y el nivel de desarrollo social que influyó sobre la viabilidad de la integración, ya que la equidad en la distribución del ingreso, el empleo y la cohesión interna, favorecieron la convergencia entre naciones que comparten un espacio geográfico común.

La integración intentó ampliar el mercado común, movilizar los recursos disponibles y fortalecer la posición relativa del conjunto frente al contexto internacional, por lo cual los Estados miembros debían compartir objetivos comunes en cuanto a su inserción en el mercado internacional, ya que la integración debía ser mucho más que la ampliación de los mercados y la liberación de intercambios recíprocos.

Sin embargo, esta convergencia entre Argentina y Brasil, según Ferrer y Jaguaribe, debe enfrentarse a vulnerabilidades externas, caracterizadas por Aldo Ferrer como los 4 pecados capitales, a saber: 1) la dependencia, 2) la pobreza y la exclusión social, 3) las asimetrías en las estrategias nacionales, 4) las divergencias en la inserción internacional⁴⁴.

Al mismo tiempo destaca que Brasil, si bien estuvo sujeto a las contingencias de la coyuntura y del contexto internacional, promovió la industrialización, la defensa de sus recursos estratégicos y el cambio tecnológico con bases nacionales.

⁴¹ Vacchino, Juan Mario, *Momentos claves en la historia de ALALC-ALADI, Integración Latinoamericana*, revista del INTAL N° 126, Bs. As., Argentina, agosto 1987, pp. 26, 27.

⁴² Reportaje realizado por Marcelo Matellanes, Sup. Económico de Página 12, Bs. As., Argentina, 22 de mayo de 1994, p. 105.

⁴³ Ferrer, Aldo y Jaguaribe, Helio, *ARGENTINA y BRASIL en la globalización*, Bs. As., Argentina, abril 2001, pp. 44, 45, 46.

⁴⁴ Idem pp. 48 a 55.

En razón de ello, ambos países mantuvieron divergencias no sólo en cuanto a las estrategias nacionales elaboradas para lograr el desarrollo económico, sino también en los objetivos de su política exterior y en su inserción en el contexto mundial.

Sin embargo, la necesidad de vencer estas vulnerabilidades y crear un espacio regional para fortalecer su relación con las grandes potencias mundiales, dio impulso al proceso de integración, que promovió el acercamiento entre estos dos países; profundizándose además, con la firma de acuerdos bilaterales, el retorno a los gobiernos democráticos y a la necesidad de lograr acuerdos económicos y objetivos pacíficos en los programas nucleares de ambos países.

Por lo tanto, las alternativas para América Latina pasan por el MERCOSUR, teniendo en cuenta que abarca un área territorial de más de 11.862 mil km², con una población de más de 200 millones de habitantes y un PB que supera el billón de dólares; lo que representa un comercio interregional del 25% del total de las exportaciones de los países participantes, con el 36% para Argentina, el 17% para Brasil (el mayor mercado de productos con valor agregado), un 55% para Uruguay y un 66% para Paraguay.

En consecuencia, el MERCOSUR asegura la autonomía nacional de los países participantes ante los efectos provocados por el proceso de globalización, promoviendo además, un mayor poder de negociación internacional de los países que lo integran y preservando los márgenes de autonomía en el ámbito internacional, que aisladamente tenderían a convertirse en segmentos de este sistema, dirigidos por las grandes multinacionales y potencias con jurisdicción sobre sus casas matrices.

Coincidiendo con esto, Marta Bekerman⁴⁵ hace alusión a la realidad internacional e interna que enfrentan los países del Cono Sur, lo que les plantea la necesidad de llevar adelante una alianza estratégica regional a través del MERCOSUR, cuya viabilidad depende más allá de los acuerdos institucionales alcanzados, de la consolidación como instrumento eficaz para ofrecer nuevas alternativas a todos los países miembros y para aumentar la capacidad de negociación frente a otros bloques comerciales y países y en los fueros internacionales.

Teniendo en cuenta que la integración tuvo en sus orígenes metas netamente económicas y muchos de los acuerdos alcanzados estuvieron enmarcados en el ámbito estrictamente económico, este tema se torna imprescindible para el abordaje de los procesos de integración, así como, de la visión aportada por los distintos autores.

Integración económica

⁴⁵ Bekerman, Marta, *La situación de la industria brasileña. Reflexiones en el marco del Mercosur, Integración y Sociedad en el Cono Sur*, Ed. Espacio, Bs. As., Argentina, pp. 37, 38.